

На правах рукописи

Керимов Александр Алиевич

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Екатеринбург
2006

Работа выполнена на кафедре политологии, социологии и массовых коммуникаций ИППК Уральского государственного университета им. А.М. Горького

Научный руководитель: доктор политических наук,
профессор В.Н. Руденкин

Официальные оппоненты: доктор политических наук
С.В. Мошкин

кандидат политических наук
А.Г. Наронская

Ведущая организация: Уральская академия государственной службы

Защита состоится 27 сентября 2006 г. в ____ часов на заседании диссертационного совета Д 212.286.06 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора политических наук при Уральском государственном университете им. А.М. Горького по адресу: 620083, г. Екатеринбург, К-83, пр. Ленина, 51, комн. 248.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Уральского государственного университета им. А.М. Горького

Автореферат разослан 25 августа 2006 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат философских наук, доцент

Б.Б. Багиров

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность настоящего исследования определяется важным политическим значением процесса становления современного российского парламентаризма.

При этом необходимо учитывать, что в условиях переходного периода роль парламента как ведущего элемента парламентаризма в социально-политических преобразованиях возрастает многократно, поскольку именно представительные учреждения, выполняя законодательные функции, становятся одновременно центром конфликта и сотрудничества различных политических сил, мобилизуют политические элиты, артикулируют групповые интересы и способствуют рационализации политических решений.

В то же время нестабильный характер политических институтов трансформирующихся государств, обусловленный отсутствием опыта функционирования и взаимодействия в новой социально-политической среде, становится предметом непрекращающихся дискуссий о том, какие факторы и условия, политические и социальные институты и структуры делают ту или иную систему демократической, каково соотношение парламентаризма и исполнительной власти. Иными словами, актуализируется и оказывается в центре политологического дискурса проблема выявления эффективности той или иной конституционной модели, ее воздействия на процесс формирования демократического общества и политической социализации граждан.

На современном этапе развития российской государственности резко возросший интерес к парламентаризму повышает спрос на научные исследования, ориентирующиеся на выявление и изучение оптимальной формы правления и места законодательного органа в политической системе. Таким образом, научный интерес к исследуемой проблематике обоснован очевидной значимостью происходящих в настоящее время социально-политических преобразований в России, которые требуют осмысления мирового опыта парламентаризма, а также выявления тенденций его развития как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Степень разработанности проблемы. В истории социально-политической мысли ни один исследователь не обходил своим вниманием проблему представительства народа во власти. Так или иначе, об этом говорили Платон, Аристотель, Полибий, Цицерон, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.-Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, И. Кант, Г. Гегель, И. Бентам, А. Токвиль, Дж. Ст. Милль, М. Вебер, М. Дюверже, Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, П.Г. Мижуев, К.Н.

Соколов и многие другие. При этом каждый по-своему представлял роль и место законодательного органа в системе государственной власти.

На современном этапе существует комплекс работ отечественных и зарубежных авторов, в которых обобщен и проанализирован опыт зарубежного парламентаризма и его общетеоретические аспекты. Здесь можно выделить следующих авторов: Н.И. Бирюков, Г.В. Голосов, А.И. Ковлер, И.В. Котелевская, Р. М. Романов, В.М. Сергеев, Ж. Блондель, Р. Дик, Дж. Коукли, Й. Мени, Д. Олсон, Д. Орнстин и др.

Проблематика становления и развития парламентаризма в России в постсоветский период включает целую гамму сложных и пока еще недостаточно изученных вопросов. Частично эти проблемы решаются в рамках монографий В.Д. Горобца, И.В. Гранкина, Д.А. Керимова, И.П. Рыбкина, А.И. Шохина. В этих работах авторы концентрируют внимание на ряде ключевых моментов, показывающих статутное положение российского парламента, и частично дают представление о практической деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

Вопросы структуры парламентов рассматриваются также в работах М.В. Баглая и В.Е. Чиркина. В них излагаются различные понимание и оценка структуры современных парламентов, в том числе попытки классификации парламентов с точки зрения их структуры.

Особый интерес, применительно к данной работе, представляют статьи А.С. Автономова, Н.В. Варламовой, Н.А. Васечкина, А.А. Вешнякова, Г.В. Высокинского, А.С. Косопкина, Ю.К. Краснова, М.В. Матасова, А.Н. Медушевского, М. Митюкова, Т.И. Нефедовой, А.Н. Николаева, Ю.А. Нисневича, А.Е. Постникова, В.П. Пугачева, П.С. Романова, Е.В. Смирнова, Г.В. Устинова, К.Г. Холодковского, В.Л. Шейниса. В этих работах авторы рассматривают организационно-правовые вопросы становления современного российского парламентаризма, освещают проблемы формирования, правового статуса, внутреннего развития депутатских фракций и групп Государственной Думы, пытаются раскрыть механизм взаимоотношений между различными фракциями. Широкий круг литературы также связан с выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (А.Ю. Бузин, Н.А. Васечкин, В.М. Виноградова, Б.И. Зеленко, И.М. Клямкин, В.А. Колосов, А.В. Лихтенштейн, А.М. Салмин, Ю.Д. Шевченко).

Некоторые современные исследователи пытаются отыскать корни отечественного парламентаризма в многовековой истории страны и обосновать возможность использования этих традиций на современном этапе. Этот аспект

проблемы рассматривается в работах А.И. Ковлера, В.В. Лузина, В.Н. Лысенко, В.В. Смирнова.

Особое место в современных исследованиях занимает проблема конституционализма и его влияние на специфику становления, функционирования и развития парламентских систем и парламентаризма в целом. Одни авторы (В.В. Лузин, А.Н. Медушевский, В.К. Разуваев) пытаются выявить общую логику и направленность конституционных преобразований в посткоммунистических странах, другие (С. Холмс, В.Е. Чиркин, Я. Элстер) – соотнести их с мировым опытом конституционализма, выявить противоречия между существующими формальными конституционными принципами и реальной политической практикой.

Изучение парламентаризма в переходный период, который переживает сегодня Россия, делает актуальным использование работ исследователей – транзитологов (А. Лейпхарт, Х. Линц, Д. Растоу, С. Хантингтон, Ф. Шмиттер).

Российские ученые, осмысливая феномен парламентаризма, обращаются к анализу многовекового зарубежного опыта. Итоги такого анализа отражены в фундаментальном труде авторского коллектива «Парламенты мира». В нем раскрывается опыт функционирования парламентов стран Западной Европы, США, Японии, а также Европарламента. Этой же проблеме посвящены работы А.С. Автономова, В.И. Васильева, Э.А. Дроздова, А.Д. Керимова, А.Е. Козлова, М.Г. Петровой, З.М. Зотовой, В.Н. Украинского.

Интерес к изучению российского парламента проявляют и зарубежные исследователи. Проблемы формирования, взаимоотношения партийных фракций, правового статуса парламента освещены в работах М. Макфола, Т. Байхельта, Дж. Глейзнера и П. Чейсти. В работах западных политологов дается обзор становления и развития современного российского парламента, а также анализ структурно-функциональных аспектов его деятельности: функции и задачи палат, роль и влияние их руководящих органов, подводятся итоги парламентских выборов 1993-1999 гг.

При анализе литературы, посвященной современному российскому парламентаризму, обращает на себя внимание неравномерность в изучении проблемы. В современной политической науке сложно найти фундаментальные исследования, содержащие всесторонний анализ данной проблематики. Изданные в последние годы монографии освещают в основном организационно-правовые аспекты формирования российского парламентаризма. И, как правило, эти исследования носят недостаточно системный характер. В значительной степени этот недостаток объясняется новизной темы, которая стала объектом научного

исследования лишь с начала 90-х гг. прошлого столетия. В то же время анализ имеющихся на сегодняшний день политологических источников дает возможность выйти на новый уровень обобщения и придать исследованию парламентаризма концептуальный характер.

Объектом исследования является парламентаризм как система организации и функционирования государственной власти.

Предметом исследования является процесс становления и развития современного российского парламентаризма.

Цель исследования – выявить сущность, содержание и основные характеристики процесса становления и развития современного российского парламентаризма.

Основными задачами исследования являются:

- анализ понятия и сущности парламентаризма;
- характеристика исторических форм парламентаризма;
- исследование современных разновидностей парламентаризма;
- изучение исторических традиций отечественного парламентаризма и его этапов становления;
- анализ состояния современного российского парламентаризма;
- выявление особенностей и проблем становления современного российского парламентаризма и тенденций его дальнейшего развития.

Методологическая основа исследования. При рассмотрении проблем становления и развития института парламентаризма использовался прежде всего системный подход. Рассмотрение данной проблематики должно осуществляться в контексте процессов функционирования и взаимодействия государства и общества, политических структур и социальных слоев, политических партий и движений. Такое рассмотрение позволяет увидеть сам процесс становления парламентаризма как результат изменяющейся политической системы и общественных отношений.

При анализе парламентского института важным представляется применение институционального подхода, ибо он позволяет выявить основные атрибуты и признаки парламентаризма.

В контексте поставленных в работе задач важную роль играет использование сравнительного подхода, который позволяет сопоставить различные модели парламентаризма и тем самым глубже понять проблему.

В работе используется также исторический подход, который позволяет рассматривать парламентаризм в его историческом контексте, с учетом традиций и закономерностей общественно-политического развития общества.

Научная новизна исследования. Несмотря на значительное количество работ, посвященных проблемам российского парламентаризма, тему нельзя считать достаточно разработанной. В данном исследовании предпринимается попытка концептуального осмысления парламентаризма, анализа проблем становления современного отечественного парламентаризма, выявления его особенностей и тенденций дальнейшей эволюции. Основные результаты исследования, которые определяют его научную новизну и выносятся автором на защиту, заключаются в следующих положениях:

1. Автор определяет парламентаризм как систему организации и функционирования государственной власти, основанную на принципе разделения властей и верховенстве закона, при формально привилегированном положении парламента, избираемого на свободных выборах с участием политических партий. Принципиальное отличие авторского определения от существующих заключается в акцентировании внимания на таком важном элементе парламентаризма, как наличие политических партий, поскольку именно они в контексте выполнения парламентами представительских функций приобретают важное значение. После отмены сословного представительства именно партии стали центром аккумуляции групповых интересов и ареной разрешения политических и социально-экономических конфликтов.

2. В изучении эволюции парламентаризма мы выделяем четыре этапа. Это эпохи *«протопарламентаризма»*, *«сословно-представительного» парламентаризма*, *буржуазного парламентаризма* и *современного парламентаризма*.

Критериями для такой периодизации служат степень реализации принципа разделения властей, статус и роль законов в жизни общества, наличие в политической системе представительного (законодательного) органа и системы политических партий. Предлагаемая периодизация, осуществляемая на основе выделения вышеуказанных критериев, на наш взгляд, позволит более обстоятельно проследить эволюцию парламентаризма, установить его основные, универсальные характеристики.

3. В политической системе стран современного мира автор выделяет такие разновидности парламентаризма, как: 1) *парламентаризм развитый, ограниченный, «имитационный»* (в зависимости от фактической полноты реализации и силы действующих в нем элементов парламентаризма); 2) *парламентаризм «рационализированный», «министерский», «разделенный»* (в зависимости от конституированного порядка взаимоотношений между парламентом и другими высшими органами государственной власти).

В разновидностях парламентаризма первого ряда отражены особенности политического режима (тоталитарного, авторитарного, демократического), а в разновидностях второго ряда – особенности формы правления (республика, монархия) и государственного устройства (унитарное, федеративное, конфедеративное).

4. Современное состояние российского парламентаризма в целом можно охарактеризовать как институционально сформированную, но содержательно недостаточно наполненную систему, базирующуюся на формальном признании демократических основ взаимодействия государства, общества и личности. При этом современный российский парламентаризм в отличие от западноевропейского имеет ряд особенностей, определяемых спецификой исторических традиций развития российской государственности. Эти традиции выражаются, прежде всего, в доминировании в политической системе сильной авторитарной власти, слабом развитии индивидуальных прав и гарантии частной собственности, отсутствии в социальной структуре зрелого среднего класса.

Процессу формирования базовых для парламентаризма элементов и либеральных ценностей, который на Западе происходил постепенно, у нас отведен короткий срок,отягченный тяжелой социально-экономической ситуацией и естественным в такой ситуации нежеланием большинства населения следовать данным ценностям.

Развитие первооснов парламентаризма и само движение к нему может осуществляться плавно или скачками, при этом не исключая возможность возврата к утраченным институтам народного представительства или полного разрыва с прошлым, или прекращения дальнейшего развития парламентаризма.

5. Парламентаризм в России не сложился как система представительства интересов широких социальных групп граждан. Этот факт объясняется тем, что становление парламентаризма в России происходит в сжатые исторические сроки в условиях слабого развития гражданского общества. Более того, стратегия взаимоотношений исполнительной власти с парламентом, ключевым элементом парламентаризма, строится на сведении его функций в основном к законодательной деятельности в ущерб осуществлению представительской, и парламент современной России ориентирован скорее на удовлетворение интересов политической и экономической элиты, чем на жизненные интересы простых граждан.

6. Российский парламент недостаточно эффективно выполняет свою представительскую функцию, что вызвано несбалансированностью системы разделения властей и неразвитостью партийной системы и гражданского

общества. Социально-политическая сущность сложившегося положения состоит в том, что, добившись конституционного закрепления обширных президентских полномочий и сделав упор на усиление исполнительной власти с ее мощным бюрократическим аппаратом, новая политическая элита фактически реализовала идею сильной президентской власти. В стране при слабом развитии политических партий и гражданского общества сформировался политический режим с элементами авторитаризма. И в свою очередь, слабость политических партий и незрелость гражданского общества приводят к тому, что механизм осуществления представительства интересов широких социальных групп подменяется воздействием интересов корпоративных групп давления и лоббирования. Они, имея громадные возможности обрабатывать массовое сознание, деформируют функционирование избирательной системы и при этом не несут никакой политической ответственности, поскольку совершенно не связаны обязательствами перед избирателями.

7. В отличие от парламентов развитых стран с демократическим режимом, российский парламент имеет более низкий социально-политический статус. Это проявляется в ограниченном характере использования и реализации конституционных полномочий. Самый главный недостаток в полномочиях парламента – это недостаточность права контроля за деятельностью государственных органов по исполнению ими федерального законодательства. Российский парламент не участвует в формировании правительства (за исключением рассмотрения предложенной президентом кандидатуры председателя правительства) и не обладает достаточными полномочиями по контролю за действиями исполнительной власти. Такая половинчатость российского парламента свидетельствует либо о незавершенности процесса его конституирования, либо о нежелании определенных политических групп реализовать на практике демократическую версию принципа разделения и баланса властных функций и полномочий.

8. Не менее важной особенностью современного российского парламентаризма является специфика процесса институционализации, который в соответствии с действующей нормативно-правовой базой происходит на легитимной основе. Однако политическая практика построена таким образом, что в ходе этого процесса происходит подрыв реального влияния таких формальных политических институтов, как партия, парламент на важнейшие политические решения. Их роль в новых условиях снижается за счет усиления неформальных практик административной мобилизации избирателей и коррупции.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что его материалы и выводы могут быть использованы при анализе состояния современного российского парламентаризма, а также в разработке и чтении учебных курсов по политологии, политической истории и проблемам происхождения и функционирования системы парламентаризма в России.

Апробация работы. Диссертант принимал участие в научных конференциях в г. Челябинске (2002 г.), г. Нижнем Тагиле (2006 г.), г. Екатеринбурге (2006 г.). Диссертация обсуждена и утверждена на заседании кафедры политологии, социологии и массовых коммуникаций ИППК УрГУ им. А.М. Горького. Основные положения диссертации отражены в научных публикациях.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется состояние ее научной разработанности, формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования, отмечаются методологическая основа, научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования.

Первая глава «Парламентаризм как проблема теоретического исследования» посвящена определению теоретических оснований, вопросам выработки теоретического видения и концептуального осмысления парламентаризма.

В первом параграфе «Понятие парламентаризма в политической науке» дается обзор классических и современных определений парламентаризма, рассматриваются принципы и условия существования парламентаризма.

В современной политической науке диссертант выделяет два основных подхода в трактовке феномена парламентаризма. Первый подход условно можно назвать «государствоведческим», который рассматривает парламентаризм как форму государственного правления. По мнению автора, такой взгляд упрощает суть вопроса. В современном мире принято различать монархическую и республиканскую формы правления. Парламенты существовали и существуют при различных формах правления. Парламентаризм можно толковать как способ организации государственной власти в рамках той или иной формы правления, но не как самостоятельную форму правления.

Вторая точка зрения, которой придерживается и автор, в большей степени ориентирована на политологический анализ и предполагает трактовку

парламентаризма как системы организации и функционирования государственной власти, базирующуюся на разделении властей, множественности интересов различных социальных групп гражданского общества, политическом плюрализме.

На современном этапе развития общества существует множество определений, в той или иной мере отражающих сущность понятия «парламентаризм». Эти определения позволяют выделить принципы парламентаризма, среди которых важными являются: выражение и защита интересов всех социальных групп населения; приоритет законодательных органов власти перед остальными; подчиненность и подконтрольность парламента народу; взаимодействие парламента с другими органами государственной власти.

Выяснение сущности парламентаризма требует рассмотрения соотношения *парламентаризма и форм государственного правления*. На этот счет имеются различные точки зрения. В научных работах довольно часто употребляются такие выражения, как «президентская форма правления», «парламентская форма правления». В зависимости от того, что является формальным источником власти, способа организации государственной власти и правового положения главы государства различаются две основные формы правления: монархическая и республиканская. Автор считает, что в обозначенном соотношении «форма правления – парламентаризм» форма правления является первичной. Парламентаризм же рассматривается как система организации государственной власти в рамках той или иной формы государственного правления.

Парламентаризм характеризует и организацию общественной жизни, степень демократизации общества. Следовательно, о парламентаризме следует говорить лишь в связи с демократическим правлением, хотя парламент может существовать и в авторитарных режимах. Автор допускает, что парламентаризм, обладая некой универсальностью, способен обретать различные формы в зависимости от характера государственности, социально-политических и экономических условий.

Для выяснения сущности понятия «парламентаризм» необходимо расставить акценты и в цепочке *«парламентаризм – парламент»*. Иной раз под парламентаризмом понимают теорию и практику функционирования парламента. Часто можно встретить и расширенное толкование парламентаризма, его отождествление с представительной демократией в целом, его трактовку как способности представительного органа государственной власти свободно обсуждать и принимать политические решения в форме законов. Можно соглашаться или оспаривать это суждение, однако бесспорно одно: не бывает

демократии без парламентаризма, а парламентаризм не существует без парламента.

Таким образом, правомерно говорить о парламентаризме в том случае, если помимо парламента существует такая система управления обществом, в которой, по меньшей мере, имеется: а) четкое распределение законодательных и исполнительных функций; б) доминирующее (привилегированное) положение представительного (законодательного) органа – парламента по отношению к другим органам государственной власти.

Однако наличие представительного и законодательного органа еще не означает наличия парламентаризма как особого социального и политического института современного цивилизованного общества. Парламентаризм – гораздо более сложная и многогранная система организации государственной власти, чем наличие парламента и простого разделения власти. Политическое участие является лишь «внешней» характеристикой парламентаризма, в то время как его базовым компонентом выступают, прежде всего, функционирование представительных учреждений и характер их взаимодействия с другими элементами политической системы, а также с гражданским обществом.

Понятие «парламентаризм» весьма объемно. Только при наличии в органическом единстве таких характеристик и условий, как наличие института представительной (законодательной) власти, формируемого на основе свободных выборов с участием политических партий и выражающего интересы всего общества; конституционно закрепленный принцип разделения властей; господство принципа верховенства права; наличие гражданского общества, характеризующегося демократизмом и высокой политико-правовой культурой граждан, – можно говорить о наличии парламентаризма.

Таким образом, среди важнейших элементов парламентаризма мы выделяем:

- соблюдение принципа разделения властей;
- безусловное верховенство права;
- наличие в обществе законодательного и представительного учреждения – парламента;
- наличие системы политических партий парламентского типа;
- демократический процесс формирования парламента и его публичность.

Во втором параграфе «Исторические формы парламентаризма и его современные разновидности» диссертант исследует этапы становления парламентаризма, выделяет разновидности и анализирует состояние современного парламентаризма.

Применив историко-хронологический подход, автор выделяет четыре этапа в становлении парламентаризма. Это эпохи «протопарламентаризма», «сословно-представительного» парламентаризма, буржуазного парламентаризма и современного парламентаризма.

Хронологические рамки **первого этапа** охватывают период с древнейших времен до XII в. Этот этап характеризуется как эпоха «протопарламентаризма», где можно обнаружить первичные, эмбриональные проявления парламентаризма, которые в ходе общественного развития постепенно приобретают черты прообраза средневекового парламента – важнейшего элемента парламентаризма. Потребность в парламентской форме правления нарастала по мере развития и укрепления государств в различных странах мира. Расширение территорий, разрастание масштабов, усложнение экономического базиса и производства, увеличивающийся товарообмен и многие другие аспекты ставили вопрос о необходимости развития и укрепления законодательных органов.

Второй этап в развитии парламентаризма (начало XIII – середина XVII вв.) относится ко времени, когда ведущий элемент парламентаризма – парламенты начинают приобретать значение государственного форума и с этого времени можно говорить о становлении «сословно-представительного» парламентаризма.

Этот этап характеризуется, во-первых, существенным усилением позиций сословий, требующих защиты своих частных, корпоративных интересов; во-вторых, по-прежнему отсутствием на практике реализации принципа разделения властей; в-третьих, появлением в политической системе некоторых европейских стран парламентских учреждений – сословно-представительных органов власти, выполнявших функцию ограничения власти монарха; в-четвертых, введением принципа обязательности соблюдения законов для всех членов общества, включая и правителей.

Третий этап (конец XVII в.–XIX в.) характеризуется становлением буржуазного парламентаризма в условиях зарождения и развития капиталистических отношений.

Становление парламентаризма в разных странах в зависимости от конкретных условий происходило по-разному. После ломки сословно-представительных органов власти череда буржуазных революций вывела на политическую сцену новые социальные силы. Благодаря трансформации общественных отношений государственный строй в большинстве случаев был компромиссом между неофициально, но фактически господствующей во всех решающих сферах общества буржуазией, и официально правящей земельной аристократией. Кроме того, этот этап характеризуется появлением в странах

Запада политических партий и утверждением избирательного права (такое право первоначально распространялось только на мужское население), реализацией концепции разделения властей, в которой парламенту как органу законодательной и представительной власти отводилось видное место. Причем впервые был сделан вывод о связи представительства народа с законодательной деятельностью, а закона – с народным волеизъявлением избирателей.

Существенную роль в становлении парламентаризма сыграла общественная мысль. Однако слияние теории и практики парламентаризма произошло только на рубеже XIX - XX вв., что в последующем привело к появлению зрелых форм современного парламентаризма.

Четвертый этап в становлении парламентаризма охватывает XX в. и характеризуется дальнейшим развитием и внедрением в политическую систему общества ведущих элементов парламентаризма.

На этом этапе в большинстве стран Запада формирование государственной власти строилось на основе реализации принципа разделения властей. Усиливается значение парламентов в управлении делами государства, политические партии повсеместно становятся активными субъектами политического процесса, постепенно избирательное право распространяется на все слои населения (кроме тех лиц, которые были признаны в установленном порядке недееспособными).

В течение XX в. развитие парламентаризма по восходящей линии не было однонаправленным: одновременно усиливалась исполнительная власть, которая порой оттесняла ключевой институт парламентаризма – парламент на второй план, подчиняла его своему влиянию, а в ряде случаев ставила под сомнение дальнейшие перспективы развития парламентаризма. Итогом многолетней борьбы стало усиление обеих ветвей власти и совершенствование механизма их взаимодействия.

В политической системе стран современного мира автор выделяет такие разновидности парламентаризма, как: 1) *парламентаризм развитый, ограниченный, «имитационный»* 2) *парламентаризм «рационализированный», «министеральный», «разделенный».*

Развитый парламентаризм может существовать и функционировать только в рамках демократического общества, где в полной мере реализованы такие основополагающие элементы парламентаризма, как принцип разделения властей и верховенство права, прочные традиции парламентаризма, имеются зрелое гражданское общество и политические партии, которые не только являются

активными участниками политических процессов, но и несут политическую ответственность за общие дела в обществе.

Ограниченный парламентаризм строится на ограничении полномочий парламента и его косвенной подконтрольности исполнительной власти. Такая разновидность парламентаризма характерна для обществ догоняющего типа в развитии парламентаризма, где в основном декларированы демократические свободы и основополагающие принципы парламентаризма, однако степень их полноты и реализации носят половинчатый характер.

Существование *«имитационного» парламентаризма* характерно для крайне авторитарных и еще в большей степени, для тоталитарных режимов, где может осуществляться только имитация парламентаризма. При таких режимах происходит монополизация власти и политики, власть может править с помощью законов, принимаемых по своему усмотрению, снижается или сводится на нет роль представительных институтов и оппозиции, нарушается автономия партий и институтов гражданского общества.

«Рационализированный» парламентаризм направлен прежде всего на укрепление президентской власти. Такая необходимость возникает как мера по преодолению слабости и аморфности исполнительной власти, порождающих политическую нестабильность. «Рационализированный» парламентаризм сочетает в себе элементы, характерные для полупрезидентской республики. Система «рационализированного» парламентаризма предусматривает ряд ограничений в организации, статусе и компетенции парламента. В рамках данной разновидности парламентаризма в структурном плане предпочтение отдается двухпалатному парламенту, поскольку бикамерализм способен обеспечить действие системы сдержек внутри парламента. Существенные ограничения касаются и законодательной компетенции парламента. При «рационализированном» парламентаризме сильная президентская власть сочетается с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. Таким образом, двойная ответственность правительства – перед президентом и парламентом – является отличительной чертой «рационализированного» парламентаризма.

«Министериальный» парламентаризм определяется двумя фундаментальными принципами – статусом парламента как верховного законодательного органа без ограничения его законодательных и контрольных полномочий, и парламентарным правлением, парламентской ответственностью правительства, созданного, как правило, на основе парламентского большинства. При этом правительство обладает законодательной инициативой, а также

правом ходатайства перед главой государства о роспуске парламента. «Министериальный» парламентаризм основывается в большинстве случаев на совместимости членства в правительстве с сохранением депутатского мандата. Это позволяет привлекать в правительство не только лидеров правящих партий, но и других наиболее влиятельных депутатов парламентского большинства и тем самым контролировать парламент, получая одновременно массовую партийную поддержку.

«Разделенный» парламентаризм в основном характерен для таких обществ, где отношения между парламентом и главой государства основываются на жестком разделении властей, их значительной самостоятельности, системе сдержек, противовесов и взаимозависимости. При таком парламентаризме законодательный (представительный) орган государственной власти может ограничивать действия главы государства с помощью законов, президент же обладает правом отлагательного вето на решения парламента.

Несмотря на наличие нескольких разновидностей современного парламентаризма, тем не менее, приходится констатировать, что «чистых» моделей, то есть обособленных от всех прочих, государственная практика не знает, так как в каждой, наряду с ее собственными типовыми признаками, всегда наличествуют признаки других.

По мнению диссертанта, основные тенденции развития современных государств состоят в создании смешанных систем организации государственной власти, ослаблении политической роли парламентаризма и усилении исполнительной власти. Эти тенденции порождаются усложнением общественной жизни, необходимостью предотвращения чрезмерного вторжения парламентаризма в сферу деятельности исполнительной власти.

Во второй главе «Парламентаризм в России: состояние и перспективы» рассматриваются традиции российского парламентаризма, исследуются его исторические корни, выявляется специфика государственного строительства и российского варианта разделения властей, а также проблемы и особенности становления современного российского парламентаризма.

Первый параграф «Исторические традиции отечественного парламентаризма» посвящен этапам становления российского парламентаризма, особенностям исторического развития и политической культуры, которые оказали влияние на формирование органов народного представительства.

В истории российского парламентаризма, исходя из мирового опыта, также можно выделить четыре крупнейших этапа. Это этапы «протопарламентаризма» (IX – XIII вв.), «сословно-представительного» парламентаризма (конец XV в. – XVII в.),

движения к буржуазному парламентаризму (с XVIII в. до 1917 г.) и становления современного парламентаризма (с сер. 80-х гг. XX в.).

Период с 1917 г. до сер. 80-х гг. XX в. в истории российского государственного строительства характеризуется как особая эпоха, где организация государственной власти осуществлялась на альтернативных парламентаризму началах. В советской политической системе общей модели парламентаризма с большими ограничениями соответствовали Всероссийский (Всесоюзный с 1924 г.) Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК), а позднее – Верховный Совет, съезды Советов. Эти органы в политической системе общества были второстепенными элементами, которые не располагали реальными рычагами воздействия на происходящие процессы. Их компетенция и статус не соответствовали принципам парламентаризма и носили имитационный характер.

Применительно к России вышеприведенная периодизация становления парламентаризма является условной, поскольку Россия, в отличие от стран Запада, имеет свою особенность развития, выражающуюся в главенствующей роли государства в процессах социальной интеграции и изменении общественных отношений.

Первый этап в созревании зачатков отечественного парламентаризма связан с историей политического развития Киевской Руси и земель Новгорода и Пскова.

На ранней стадии развития парламентаризма его зачатками можно считать совещательный орган при князе, состоявший из бояр и знатных дружинников. Законодательные акты разрабатывались и утверждались князем при участии его приближенных. Однако эти начинания не получили последующего развития. Княжеские междоусобицы и вражда отнюдь не способствовали каким бы то ни было устремлениям к демократическому правлению. В еще большей мере не оставляло для этого возможностей татаро-монгольское иго.

Совершенно по-другому обстояли дела в Новгороде и Пскове, где фактически сложились феодально-республиканские политические режимы, которые функционировали на основе ведущей роли Вече. Вече избирало и смещало высших должностных лиц, изменяло законодательство, принимало решения по важнейшим делам общества.

Таким образом, на первом этапе становления парламентаризма на Руси в раннефеодальной монархии наряду с князем и его дружиной важную роль играло народное собрание – Вече, уходящее своими корнями в эпоху племенных сходов. Это было продолжение традиций военной демократии родоплеменного периода, направленное на ограничение власти князя.

Второй этап в развитии российского парламентаризма (конец XV в. – XVII в.) связан с процессом объединения русских земель вокруг Москвы – начальным этапом образования единого общенационального государства.

В дальнейшем сложившиеся условия развития страны привели к установлению сильной исполнительной власти с правительственным персоналом. К нему должна быть отнесена и Боярская Дума, по существу никогда не выполнявшая функции общенационального сословно-представительного органа. Кроме Боярской Думы к элементам представительной демократии также относятся Земские соборы, земские избы. Их можно считать элементами сословно-представительной демократии, высвечивающими тенденцию к эволюции той демократии, которую в современном мире принято называть представительной, имея в виду все общество, все его составные части.

Третий этап в развитии отечественного парламентаризма охватывает период с начала XVIII в. до 1917 г. и характеризуется движением к буржуазному парламентаризму.

В первой четверти XVIII в. окончательно завершился процесс отмирания сословно-представительной монархии в России. Ее сменила абсолютная монархия. Период абсолютизма в истории России интересен и показателен теми изменениями, которые свидетельствовали о поступательном движении политической системы российского общества навстречу и на слияние с представительной демократией, ибо в значительной степени отставание России в социально-экономическом отношении определялось существовавшей в стране политической системой.

Отправной точкой появления парламентаризма в России в современном его понимании можно считать «Манифест об усовершенствовании государственного порядка» (17 октября 1905 г.), по которому Государственная Дума провозглашалась «законодательным учреждением». Здесь особое внимание необходимо обратить на разграничение двух понятий – идеи «разделения властей», основанного на рациональном подходе к ветвям государственной власти, и более «евразийской» идеи «ограничения власти» государя, которая далеко не всегда подразумевала четкое и рациональное отделение исполнительной власти от законодательной. Это обстоятельство объясняется спецификой развития российской либеральной мысли. Отечественные либералы под разделением властей подразумевали только способ ограничения самодержавной власти, и, естественно, при таком взгляде на природу этой концепции нельзя было рассчитывать на реализацию принципа разделения властей в его европейском понимании. Попытка внедрения в систему

государственной власти отдельных элементов западного принципа государственного строительства каждый раз воспринималась господствующей политической элитой как разрушение целостности государства.

Попытка реализации западного варианта разделения властей и парламентаризма в России в начале XX в. не увенчалась успехом. По мнению диссертанта, это объясняется, во-первых, нежеланием царизма иметь орган власти, призванный осуществлять законодательную власть; во-вторых, господством в течение многих столетий в России самодержавной власти, отсутствием реальных прав и свобод личности. Все это в совокупности и предопределило консерватизм, и застойный характер процессов развития парламентских начал в России.

Тем не менее, в опыте российского парламентаризма начала XX в. можно найти как позитивные, так и негативные стороны. С позитивной стороны автор выделяет процесс формирования парламента – основного элемента парламентаризма на многопартийной основе, который способствовал развитию многопартийности, демократической политической культуры в обществе, культивированию толерантных отношений между различными политическими силами и социальными группами. К позитивной части следует отнести и приобретенный опыт взаимодействия между исполнительной властью и представительной.

К негативной стороне в деятельности парламента в период царизма автор относит факт сильной зависимости его от самодержавия, поэтому о существовании независимой представительной ветви власти в царской России говорить не приходится.

Исторический отрезок времени с 1917 г. до середины 80-х гг. XX в. автор характеризует как период функционирования особого типа организации государственной власти, не имевший аналогов в мире. В эту эпоху в России развивалась совершенно иная система народного представительства – Советы, которые складывались как противовес формам парламентской демократии. С формально-юридической точки зрения, съезды Советов являлись законодательными органами государственной власти. Однако целый ряд элементов их правового положения противоречил статусу законодательного органа в общепринятом смысле.

За годы советской власти страна оказалась изолированной от мировой практики развития и совершенствования парламентаризма. Советская организация власти уничтожила либеральный тип демократии. И, по мнению автора, несоблюдение в Советах принципа разделения властей,

недемократический способ их формирования, отсутствие многопартийности в конечном результате стали одними из главных причин их краха.

Начало **четвертого этапа**, характеризующегося возрождением процесса становления и развития современного российского парламентаризма, прерванного большевизмом, связано с курсом М.С. Горбачева на политические реформы.

Начиная с первых лет перестроечного движения, в политической системе общества ведущие элементы парламентаризма присутствовали практически в полном объеме, однако степень их реализации и применения на политической практике отличались половинчатостью, отсутствием системного характера их встраивания в систему политических отношений. Процессы демократизации советского общества носили поверхностный, почти неуправляемый характер, которые вели к ослаблению государственности, расшатыванию связей между союзными республиками, разветвлению национал-сепаратистских движений.

В целом постперестроечный период в возникновении и развитии законодательной власти в России характеризуется движением к выборам на реальной многопартийной основе, процессом демократизации, ослаблением могущества единого центра власти – КПСС и оттеснением ее от власти, формированием и упрочением новой властной политической элиты.

Таким образом, на протяжении веков российское государство складывалось как унитарное, с сильной центральной и слабой представительной и местной властью. На складывание российской государственности повлияли природные, экономические, религиозные и многие другие факторы. В результате в России сложилась куда более твердая исполнительная власть, чем в большинстве стран Запада, что стало причиной возникновения таких негативных проявлений, как неразвитость демократической политической культуры и гражданского общества, доминирование со стороны населения пассивной политической позиции и отсутствие у него веры в возможность влияния на политическую власть.

В развитии отечественного парламентаризма прослеживается определенная закономерность. В переломные моменты истории власть вынуждена допустить на историческую сцену гораздо более слабые политические силы в лице демократических институтов, каковым является и парламентаризм; и власть, после укрепления своих позиций и наступления социальной стабильности, пытается взять на себя роль верховного арбитра в отношении этих институтов и подчинить их своему влиянию.

Во втором параграфе «Этапы становления современного российского парламентаризма» анализируются состояние, специфика и главные особенности становления современного российского парламентаризма.

Сегодняшний российский парламентаризм является определенным опытом адаптации к российским условиям наиболее известных в мире разновидностей парламентаризма. В России с принятием в 1993 г. новой Конституции сформировалась республиканская форма правления, где преобладает власть президента. На основе проведенного анализа автор приходит к выводу о том, что ныне существующая версия российского парламентаризма более соответствует «рационализированному» парламентаризму, который строится на определенном ограничении власти парламента и усилении исполнительной власти. Этой же разновидностью парламентаризма в структурном плане предусмотрено функционирование двухпалатного парламента. Роль верхней палаты в Российской Федерации выполняет Совет Федерации, который должен выражать и защищать интересы субъектов федерации; через него политические идеи и опыт управления субъектами должны быть воплощены в законодательстве страны. Совет Федерации, как и другие органы государственной власти, должен нести общегосударственную ответственность за дела страны.

Таким образом, исполнение этих важных функций должны позволить Совету Федерации быть, с одной стороны, противовесом Государственной Думе и исполнительной власти, а, с другой стороны, служить связующим звеном между субъектами федерации и федерацией. Однако опыт деятельности показывает, что Совет Федерации недостаточно реализует свое право законодательной инициативы, и старается не противоречить исполнительной власти даже при решении вопросов, требующих вмешательства со стороны законодательной власти.

Одна из важнейших особенностей российского парламентаризма состоит в том, что он имеет специфические, не аналогичные западноевропейскому парламентаризму, социальные основания. Процессу формирования базовых для парламентаризма элементов и либеральных ценностей, который на Западе происходил постепенно, у нас отведен короткий срок,отягченный тяжелой социально-экономической ситуацией и естественным в такой ситуации нежеланием большинства населения следовать данным ценностям. В процессе становления института парламентаризма, не игнорируя западноевропейский опыт, необходимо учитывать специфику исторического развития России, сложившийся менталитет народа, его представления о демократии, социальной справедливости, ценностные ориентации. При этом необходимо исходить из того,

что идеальных, универсальных моделей парламентаризма не существует, следовательно, необходимо искать синтез общемирового опыта и собственных традиций.

Главную трудность современного российского парламентаризма автор связывает с необходимостью развития и реализацией на практике ведущих элементов парламентаризма, их встраивания в политическую систему, систему социальных отношений. Среди проблем, создающих преграды на пути развития элементов парламентаризма, диссертант выделяет, прежде всего, отсутствие в стране прочных традиций парламентаризма, недостаточность конституционных полномочий парламента, доминирование интересов влиятельных, властвующих политических и экономических элит, слабое развитие институтов гражданского общества, социальный раскол и нарастающую поляризацию общества, слабость политических партий и движений, низкий уровень электорально-правовой культуры населения.

В качестве не менее важной особенности современного российского парламентаризма диссертант рассматривает *специфику процесса институционализации*, который в соответствии с действующей нормативно-правовой базой происходит на легитимной основе. В условиях слабого развития партийной системы и институтов гражданского общества результаты парламентских выборов в значительной степени отражают сложившиеся политические реалии российского общества, выявляют баланс социально-экономических сил и интересов, вследствие чего, в парламенте доминируют довольно узкие группировки, в основном ориентирующиеся на удовлетворение собственных политических и хозяйственных интересов.

Среди особенностей российского парламентаризма в работе также отмечается значительная роль *эмоционально-психологической составляющей*, вызванной несбалансированностью разделения полномочий между законодательной и исполнительной властями. Такой дисбаланс создает неблагоприятный эмоциональный фон, что не может не отразиться на деятельности депутатов. Опасения по части досрочного роспуска парламента определяет и линию поведения депутатов во взаимоотношениях с исполнительной властью. Нередко доминирующая над законодательной деятельностью излишняя политизация парламента, выражающаяся в стремлении депутатов к принятию многочисленных неоправданных постановлений в ущерб нормотворчеству, превращает его в арену бурных идейно-политических дискуссий и столкновений. Начинает действовать закон бумеранга – результат оказывается прямо противоположным декларируемым намерениям. Инициативы

парламента воспринимаются с недоверием и наталкиваются на серьезное противодействие. В массовом сознании складывается стереотипное восприятие парламентариев, особенно депутатского корпуса Государственной Думы, как бесполезной и обременительной государственной надстройки, являющейся лишь дополнительным источником социально-политической напряженности.

Автор акцентирует внимание на проблемах избирательного законодательства, которое определяет специфику современного российского парламентаризма. В обществе отношение к введенной пропорциональной системе формирования депутатского корпуса неоднозначное. По мнению диссертанта, такая система может эффективно работать только в высокоразвитых обществах, где последовательно осуществлен принцип разделения властей, прочны традиции парламентаризма, сильны позиции политических партий и движений, развиты институты гражданского общества. Исходя из вышесказанного, мы полагаем, что для России, находящейся практически на старте строительства парламентаризма, где еще недостаточно развиты предпосылки становления демократической версии парламентаризма, пропорциональная система является преждевременной.

Автор предлагает пересмотреть процентный барьер для партий при проведении выборов в Государственную Думу по системе пропорционального представительства. Предлагается снизить данный барьер как минимум до 3%. Это чрезвычайно важно для России, в которой партийная система окончательно не сложилась. Подобная мера, на наш взгляд, положительно скажется на формировании парламентаризма в России.

По мнению диссертанта, необходимо пересмотреть и порядок формирования верхней палаты парламента – Совета Федерации.

В настоящее время в Совете Федерации представлены три основные группы членов: первая – это те, кто действительно являются выходцами из субъектов РФ; вторая – представители крупного и среднего бизнеса; третья – бывшие высокопоставленные лица федеральной государственной элиты. Такое представительство нередко приводит к подмене парламентаризма иной, прежде всего, лоббистской деятельностью, осуществляемой как в парламенте, так и в других государственных органах федеральной власти. Поэтому более целесообразным представляется способ формирования Совета Федерации на основе прямых выборов непосредственно избирателями с применением двухмандатной системы мажоритарных округов в рамках одного субъекта федерации. Автор полагает, что реализация данного предложения позволит более полно представить интересы каждого региона-субъекта Российской Федерации в верхней палате парламента. Это также может привести к более ответственному

поведению членов Совета Федерации, активизации деятельности оппозиции, и, что самое главное, принятию важных решений не в зависимости от текущей политической конъюнктуры, а в соответствии с объективной необходимостью.

Таким образом, на основе проведенного анализа автор пришел к выводу о том, что парламентаризм в России еще не утвердился и недостаточно оформился. Он состоялся по форме, но не по содержанию. В условиях переходного периода патерналистские традиции российской государственности определяют характер процесса становления и функционирования представительной власти. Осуществление принципа разделения властей и создание системы сдержек и противовесов находится в стадии формирования, а деятельность парламента находится в сфере контролирующего и направляющего влияния органов исполнительной власти. Российский парламентаризм не сложился как система представительства интересов широких социальных групп граждан. Более того, стратегия взаимоотношений исполнительной власти с парламентом, ключевым элементом парламентаризма, строится на сведении его функций в основном к законодательной деятельности в ущерб осуществлению представительской, и парламент современной России ориентирован скорее на удовлетворение интересов политической и экономической элиты, чем на жизненные интересы простых граждан.

В заключении обобщены главные итоги исследования, изложены основные выводы диссертационной работы.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

1. Актуальные проблемы развития современного российского парламентаризма. – Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2001. – 56 с.
2. Двухпалатный парламент: российские реалии и зарубежный опыт. УрГУ, Екатеринбург, 2001. Библиогр. 17 назв. Рукопись депонирована в ИНИОН РАН 28 июня 2001 г. № 56592. – 31 с.
3. Современный российский парламентаризм: историография проблематики. УрГУ, Екатеринбург, 2001. Библиогр. 21 назв. Рукопись депонирована в ИНИОН РАН 28 июня 2001 г. № 56590. – 24 с.
4. Практика парламентаризма в России // Жизнь, отданная науке: межвузовские научные чтения, посвященные памяти профессора В.Ф. Мамонова, 29 марта 2002 г.: тезисы докладов. – Челябинск: Изд-во ЧГПУ, 2002. С. 145-150.
5. Опыт парламентаризма в России // История. Право. Образование: Материалы II региональной научной конференции молодых историков, 21-22

февраля 2006 г. Ч. I / Отв. ред. Е.Г. Неклюдов. – Нижний Тагил: Нижнетагильская государственная социально-педагогическая академия, 2006. С. 33-37.

6. Парламентаризм как институт политической власти // Материалы IX Международной конференции «Качество жизни в социокультурном контексте России и Запада: методология, опыт эмпирического исследования», посвященной памяти профессора Л.Н. Когана. Ч. III. Политические процессы и политические институты: тренды и локализация. – Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2006. С. 12-13.

7. Государственная Дума начала XX в.: статус и полномочия // Опыт российского парламентаризма. К 100-летию образования Государственной Думы: Материалы межвузовской научной конференции, 25 мая 2006 г. – Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2006. С. 10-14.

Подписано в печать 10.07.06 г. Формат 60x84/16.
Бумага офсетная. Усл. печ. л. 1,4.
Заказ № . Тираж 100.
Отпечатано в ГУП СО «Ирбитская типография».
623850, Свердловская обл., г. Ирбит, ул. 50-летия Октября, 20.